



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de diciembre de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Sardón de Taboada, aprobado en la sesión del Pleno administrativo de 27 de febrero de 2018. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales y Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Mario Cahuaza Murayari y otros contra la resolución de fojas 161, de fecha 1 de setiembre de 2015, expedida por la Sala Especializada en lo Civil y Afines de la Corte Superior de Justicia de Ucayali, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 20 de febrero de 2015, la parte demandante interpone demanda de amparo contra el ministro de Educación y la Dirección Regional de Educación de Ucayali y el Gobierno Regional de Ucayali. Solicita que se declaren inaplicables a su caso el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, y la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, normas ejecutadas mediante la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU y el Oficio 007-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITD. Asimismo, solicita la inaplicación de la Ley 29988 y normas posteriores conexas. Afirma que este accionar afecta sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley y a la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Los recurrentes argumentan que la norma impugnada de la Ley de Reforma Magisterial es autoaplicativa, pues en el plazo de dos años serán retirados del servicio público magisterial los profesores sin título profesional pedagógico. Afirma que lo que busca la citada ley es avasallar los derechos de los profesores, pues al momento en fue nombrado no se le exigía tener título pedagógico, por lo que actualmente no puede ponerse como condición para su permanencia en la carrera pública magisterial la obtención de dicho título.

El Primer Juzgado en lo Civil de Coronel Portillo, con fecha 26 de febrero de 2015, declara improcedente la demanda por estimar que las normas cuya inaplicación

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

pretende el demandante no tienen la calidad de autoaplicativas, puesto que requieren de una actividad administrativa posterior. Aunado a ello, estimó que la constitucionalidad de la Ley 29944 ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional.

La Sala Superior revisora confirma la apelada por estimar que los demandantes pretenden cuestionar en abstracto la constitucionalidad de la Ley 29944 y sus normas conexas.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicita que se declaren inaplicables a su caso la Ley de Reforma Magisterial y la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, normas ejecutadas mediante la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU y el Oficio 007-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITD. Asimismo, solicita la inaplicación de la Ley 29988 y las normas posteriores conexas.

Procedencia de la demanda

2. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia, este Tribunal Constitucional estima necesario pronunciarse sobre una cuestión procesal previa, referida al rechazo *in limine* que ha sido decretado por las instancias precedentes. En efecto, tal como se aprecia de las resoluciones que obran en autos, tanto el Primer Juzgado Especializado en lo Civil como la Sala superior revisora de la Corte Superior de Justicia de Ucayali han declarado improcedente *in limine* la demanda de amparo, conforme se ha detallado precedentemente.
3. Siendo así, las instancias inferiores han incurrido en un error al momento de calificar la demanda, por lo que debería declararse la nulidad de lo actuado a partir de la expedición del auto de rechazo liminar (fojas 126) y ordenarse que se admita a trámite la demanda. No obstante ello, y en atención a los principios de celeridad y economía procesal, este Tribunal considera pertinente no hacer uso de la mencionada facultad, toda vez que en autos aparecen elementos de prueba suficientes que posibilitan un pronunciamiento de fondo.
4. Debe tenerse en cuenta, además, que las partes demandadas han sido notificadas oportunamente con el recurso de apelación y su concesorio a fin de asegurar su derecho de defensa (folios 140, 142 y 143).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

Consideraciones del Tribunal Constitucional

5. Este Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, como la recaída en el Expediente 00615-2011-PA/TC, explicó que el inciso 2, del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionar mediante el amparo normas legales que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación que pretende impedir que, a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales, se pretenda impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley.
6. Así también, este Tribunal a lo largo de su jurisprudencia ha explicitado abundantemente la procedencia del amparo contra normas autoaplicativas y, obviamente, también los casos en los cuales nos encontramos ante demandas de amparo contra normas en los cuales se denuncia la amenaza, cierta e inminente, de vulneración de derechos fundamentales.
7. En tal sentido, en la sentencia recaída en el Expediente 04677-2004-PA/TC se ha señalado:

3. [...] la improcedencia del denominado “amparo contra normas”, se encuentra circunscrita a los supuestos en los que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa sea heteroaplicativa, es decir, aquella cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia, la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo.

Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2º del Código Procesal Constitucional (CPConst.), ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos. De ahí que, en dichos supuestos, la demanda de amparo resulte improcedente.

4. Distinto es el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es decir, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada. En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos.

[...]

En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente, o por la vulneración concreta a los derechos fundamentales que la entrada en vigencia que una norma autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra ésta deberá



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, u determinándose su consecuente inaplicación.

8. En consecuencia, procede el amparo contra (i) normas autoaplicativas, esto es, contra normas que constituyen propiamente un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales; y (ii) contra la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales por parte de una norma inconstitucional inmediatamente aplicable (Sentencias 04677-2004-PA/TC y 4363-2009-PA/TC). esto, además, de conformidad con el artículo 3 del Código Procesal Constitucional.
9. En el segundo supuesto, no se pone en duda el carácter autoaplicativo o autoejecutivo de la norma, sino la forma en la que se produce o producirá la afectación. En efecto, en este supuesto no se evidencia una afectación concreta, sino una afectación en ciernes; es decir, una amenaza cierta y de inminente ocurrencia (próxima, efectiva e ineludible), que el paso del tiempo o actos futuros concretarían auto recaído en el Expediente 1547-2014-PA/TC).
10. Así también, es necesario recordar que en realidad no existe una vía igualmente satisfactoria, y menos aún específica, en la cual pueda analizarse la constitucionalidad de una norma legal autoejecutiva o autoaplicativa y, por ello, no puede declararse la improcedencia de una demanda contra norma autoaplicativa con el pretexto de que existe una vía igualmente idónea, en la que pueda obtenerse tutela iusfundamental. Como tiene decidido el Tribunal Constitucional: “es evidente que tratándose de la impugnación de una norma autoaplicativa, para este Tribunal queda claro que no existe otra vía procedimental específica igualmente satisfactoria” (resolución recaída en el Expediente 08310-2005-PA/TC).

El tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial

11. El objeto de la demanda es que se declaren inaplicables a la actora la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, y la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, normas ejecutadas mediante la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU y el Oficio 007-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITD. Asimismo, solicita la inaplicación de la Ley 29988 y normas posteriores conexas.
12. Al respecto, el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, señala lo siguiente:

MPA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

Los profesores nombrados sin título pedagógico tienen una **prórroga** de dos (2) años para obtener y acreditar el título profesional pedagógico. Cumplida esta exigencia ingresan al primer nivel de la carrera pública magisterial, previa evaluación. **Vencido el plazo previsto, si no acreditan el título profesional pedagógico, son retirados del servicio público magisterial.**

3. La Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, aprobado por el Decreto Supremo 004-2013-ED establece lo siguiente:

Los profesores nombrados sin título pedagógico a los que se refiere la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley, tienen el plazo de dos (02) años, contados a partir de la vigencia de la Ley, para obtener y acreditar el título profesional pedagógico. **Vencido este plazo, los que no acrediten título profesional son retirados del servicio magisterial público.** Los que acrediten el título pedagógico serán evaluados para su incorporación a la primera Escala Magisterial, de acuerdo a las normas específicas que apruebe el MINEDU.

14. En este sentido, la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, de fecha 19 de noviembre de 2014, estableció las pautas de organización, implementación y ejecución de la referida evaluación excepcional. Dicho acto administrativo establece como requisito para presentarse a la evaluación, entre otros, el “contar con título de profesor o de licenciado en educación, obtenido en fecha anterior al 26 de noviembre de 2014”.
15. De acuerdo con las normas citadas en los fundamentos 12 y 13 que anteceden, nos encontramos ante los siguientes supuestos:
- a) los profesores nombrados sin título pedagógico que no obtengan ni acrediten su título profesional pedagógico luego del plazo de prórroga de dos años serán retirados de la carrera magisterial, y
 - b) los profesores con nombramiento interino que hayan obtenido y acreditado su título profesional pedagógico podrán ingresar a la primera escala magisterial, previa aprobación de la evaluación.
16. En consecuencia, la norma objeto de control (tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial) amenazaría cierta e inminentemente los derechos fundamentales de la parte demandante.
17. Asimismo, a fin de determinar si la alegada amenaza cierta e inminente se produjo o no, este Tribunal solicitó información a las entidades correspondientes del Ministerio de Educación, como a continuación se detalla.

mp



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

Solicitudes de información

18. Mediante Decreto s/n de fecha 17 de enero de 2017, este Tribunal, en el Expediente 02308-2016-PA/TC, solicitó información al secretario general del Ministerio de Educación a fin de que informe cuál era la forma en que se ejecutaba la norma cuya inaplicación solicita la parte demandante.
19. El secretario general del Ministerio de Educación, mediante Oficio 00427-2017-MINEDU/SG, de fecha 21 de marzo de 2017, informó que el plazo de prórroga de dos años, contados desde la vigencia de la ley, para la obtención y acreditación del título pedagógico fue establecido en la Ley de Reforma Magisterial y contiene dos supuestos: (i) los profesores que, vencido el plazo de prórroga, no acrediten el título profesional pedagógico son retirados del servicio magisterial público; y (ii) los profesores que acrediten el título pedagógico serán evaluados para su incorporación a la Primera Escala Magisterial.

En este sentido, el numeral 7.1 de la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, "Normas para la evaluación excepcional de profesores nombrados sin título pedagógico, provenientes del régimen de la Ley del Profesorado en el marco de lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley de Reforma Magisterial", señalaba lo siguiente:

"En caso de retiro de los profesores del servicio (cese), este se efectuará de la siguiente manera:

- a) Los profesores con nombramiento interino que no se inscriban para la evaluación dentro del plazo establecido en el cronograma, serán retirados del servicio a partir del 31 de enero de 2015.
- b) Los profesores con nombramiento interino que, habiéndose inscrito, no superen la evaluación regulada en la presente norma técnica y/o no acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el numeral 5.5, serán retirados del servicio a partir del 31 de mayo de 2015.

En este informe se señala también que el 23 de diciembre de 2014 se publicó la relación consolidada de profesores con nombramiento interino habilitados para inscribirse para la evaluación excepcional (14 863 a nivel nacional). Dentro de los plazos establecidos para la inscripción, no se inscribieron 9548 profesores con nombramiento interino, quienes fueron retirados del servicio público magisterial el 31 de enero de 2015.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

Por otro lado, una vez concluido el plazo de inscripción, se inscribieron 5315 profesores con nombramiento interino. Éstos fueron sometidos a una evaluación de conocimiento y aprobaron 546 profesores, quienes ingresaron a la Primera Escala de la Carrera Pública Magisterial a partir del 1 de junio de 2015. En cambio, los profesores que no aprobaron la evaluación o que no acreditaron los requisitos fueron retirados del servicio magisterial el 31 de mayo de 2015 (4767 profesores).

EVALUACIÓN EXCEPCIONAL DE PROFESORES CON NOMBRAMIENTO INTERINO

Región	Total General	Nº inscritos Retirados el 31.01.2015	Inscritos	No superó evaluación Retirados el 31.05.2015	Incluidos a L.R.M.
Amazonas	395	344	51	45	6
Ancash	502	380	122	110	12
Apurímac	190	156	34	31	3
Arequipa	318	186	132	115	17
Ayacucho	428	320	108	105	3
Cajamarca	537	358	179	162	17
Callao	414	281	133	88	45
Cusco	416	317	99	90	9
Huancavelica	269	187	82	79	2
Huánuco	394	284	110	104	6
Ica	106	70	36	31	5
Junín	493	335	158	139	19
La Libertad	317	200	117	104	13
Lambayeque	478	283	195	168	27
Lima	2503	1598	905	714	191
Lima Provin.	752	499	253	214	38
Loreto	2411	963	1448	1420	28
Madre d Dios	65	53	12	11	1
Moquegua	41	30	11	9	2
Pasco	318	226	92	86	6
Piura	1463	1040	453	402	51
Puno	1008	727	281	262	19
San Martín	422	294	128	119	9
Tacna	63	47	16	12	4
Tumbes	196	117	79	69	10
Ucayali	334	253	81	78	3
Total	14 863	9548	5315	4767	546

Fuente: Ministerio de Educación

20. Finalmente, informa que “el Ministerio de Educación ha cumplido con ejecutar lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley n.º 29944, Ley de Reforma Magisterial”.

21. Por su parte, en el recurso de apelación que obra a fojas 135 se señala lo siguiente:

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

“hemos perdido nuestro trabajo de estabilidad incondicional al ser despedidos [...]”. Consecuentemente, el cese como docentes en calidad de interinos ya se hizo efectivo, por lo que se habría dejado sin efecto el nombramiento interino de los actores, en aplicación de la Ley de Reforma Magisterial. Por esa razón, en estricto, el presente caso no es uno que trate de una amenaza de vulneración de derechos.

22. En atención a esta afirmación es que corresponde analizar el presente caso como uno en el que una norma, de carácter autoaplicativo, que dispuso el cese de los profesores nombrados interinamente sin título profesional pedagógico, luego de vencido el plazo de dos años, habría vulnerado los derechos constitucionales a la igualdad ante la ley y otros derechos de la parte demandante, quienes tenían la condición de profesores interinos sin título profesional pedagógico.

Algunos antecedentes y alcances de la oferta educativa

23. Antes de ingresar al análisis de la controversia, conviene hacer algunas precisiones. En primer término, conforme al Oficio 2405-2011-ME/SG-OGA-UPER, de fecha 16 de junio de 2011, el jefe de la Unidad de Personal del Ministerio de Educación informó a este Tribunal que los profesores nombrados interinamente ingresaron en la década de los ochenta hasta el 2002, debido a la flexibilización de normas y a que no existía suficientes profesionales con título profesional pedagógico para atender la demanda educativa. Además, se señaló que, de conformidad con el Decreto Supremo 017-2004-ED, los docentes nombrados interinamente tuvieron plazo hasta el 6 de julio de 2010 para obtener el título.

Concluyó informando que el Ministerio de Educación, a partir de julio de 2007, lleva a cabo procesos de nombramiento del personal docente, solo con título profesional pedagógico y conforme a la normatividad vigente¹.

24. Por otro lado, debe tenerse presente que en el Perú la demanda total de profesores (2014), tomando en consideración el incremento de la matrícula y la tasa de retiro, se estima que el requerimiento anual de docentes ascendería a 12 425 hasta el 2025; no obstante, si la estimación de necesidad de nuevos profesores se compara con la actual capacidad que tienen las instituciones de formación docente, el problema, desde el punto de vista cuantitativo, estaría resuelto, ya que egresa una cantidad parecida de nuevos profesores².

¹ Oficio remitido a este Tribunal en el Expediente 0014-2010-PI/TC

² Díaz, Hugo. “Formación Docente en el Perú. Realidades y Tendencias”. Lima, Fundación Santillana (2015), pág. 18.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

25. En los institutos superiores pedagógicos se están formando 23 321 estudiantes, y en las facultades de Educación 40 434. En los primeros, el número de egresados y titulados bajó drásticamente: respecto del 2008, los 813 egresados del 2013 constituyen el 4 %, y los 1053 titulados, el 13 %. El sistema universitario no cuenta con estadísticas actualizadas; la más reciente, del 2008, señala que hubo 13 558 egresados en la carrera de Docente en Educación Primaria y Secundaria³.
26. Como puede verse, y teniendo presente el número de egresados de los centros de formación pedagógica y a la oferta educativa para obtener el título profesional pedagógico, es difícil entender la subsistencia de esta figura.

Análisis del caso concreto

Profesores sin título pedagógico

27. En el presente caso, los demandantes Mario Cahuaza Murayari, Sinforosa Angulo Solano, Semiramis Díaz Jimmez, Carmela Sánchez Hidalgo, Edgar Vicente Santa Cruz, Carlos Manuel Vargas Pasache, Jorge Mario Pinedo Coral, Ricardo Mendoza Vidalón, Marco Antonio Tuesta Meléndez y María Yolanda Tuesta Da Cruz son profesores nombrados interinamente (folios 4 a 7, 11 a 12, 16, 32, 40, 51, 55, 62, 66, 68 y 72) que no cuentan con título pedagógico.
28. Así, es necesario poner en esquema lo estipulado en el artículo 15 de la Constitución:

El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones (...).

29. En la sentencia recaída en el Expediente 0014-2010-PI se señaló que, de conformidad con los artículos 57 y 13 de la Ley 28044, Ley General de Educación, el profesor en las instituciones del Estado se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y que el ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se otorgan mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. En tal sentido, la carrera pública del profesorado o carrera magisterial es un factor que

³ Ibidem, pág 12.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

interactúa para lograr la calidad de la educación, calidad que está referida al “nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida”.

30. Con este propósito, “la normatividad infraconstitucional ha establecido que para ingresar a la carrera pública magisterial es indispensable el título profesional en educación. Así lo disponen los artículos 57 y 58 de la Ley 28044, Ley General de Educación (...)”. En consecuencia, se concluyó que la carrera pública del profesorado o magisterial, a la que hace referencia el artículo 15 de la Constitución, está integrada por docentes con título profesional en Educación (fundamento 9 de la Sentencia 0014-2010-PI/TC).

31. Así también, en el fundamento 20 de esta sentencia se señaló que “este Tribunal no [niega] que el legislador pueda ir hacia un régimen en el que todos los docentes en la educación pública tengan título profesional de profesor y formen parte de la carrera pública magisterial, pues tanto éste como el régimen actual [...] responden a la libertad de configuración que la Constitución, en su artículo 15, otorga al legislador para establecer los requisitos para desempeñarse como profesor, así como sus derechos y obligaciones, libertad que, evidentemente, el parlamento debe ejercer dentro de los límites que le impone el respeto al propio texto constitucional”.

32. De lo señalado, se puede deducir que solo los profesores que cuentan con título profesional pedagógico, conforme a la normatividad vigente, se encuentran en la carrera pública magisterial, y que existe libertad en su configuración por parte del legislador, dentro de los límites que la propia Constitución establece. Es respecto a este último punto que el legislador, a fin de tener un servicio público de calidad, y apuntando a un régimen en el que todos los profesores tengan el título profesional pedagógico, regló las normas impugnadas.

33. En el caso concreto, los actores son profesores con nombramiento interino que no han obtenido ni acreditado el título profesional pedagógico, por lo que el tercer párrafo de la Ley de Reforma Magisterial incidiría en el contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo, puesto que, luego de vencido el plazo de prórroga para su obtención y acreditación, habrían sido cesados del servicio público magisterial.

34. En atención a ello, se deben precisar algunos aspectos referidos a la figura de los “profesores interinos”, pues es necesario entender su naturaleza y las razones por las cuales se implementaron, ello a la luz de los principios constitucionales que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

rigen la función pública y la necesidad de contar con un servicio educativo meritocrático y de calidad; luego, desarrollar si la medida implementada por el legislador, esto es el retiro del servicio público magisterial luego de vencido el plazo de dos años, afecta los derechos constitucionales de la parte demandante.

35. En ese propósito, debemos recordar que esta figura estuvo regulada en la derogada Ley del Profesorado, Ley 24049, que en la Quinta Disposición Transitoria señalaba:

Quinta.- El Ministerio de Educación sólo autoriza el nombramiento interino de personal docente, sin título profesional en educación en los casos, que no exista disponibilidad de personal titulado. Para el efecto se observará la prioridad señalada en el Artículo N.º 66. (*)

(*) Disposición modificada por el Artículo 1 de la Ley N.º 25212, publicada el 20-05-90, cuyo texto es el siguiente:

"**Quinta.-** Los docentes en actual servicio, con nombramiento interino, que estuvieron comprendidos en el inciso e) del artículo 66 de la Ley N.º 24029, se mantendrán en ese grupo hasta acreditar estudios de educación superior".

36. Así también, en el reglamento de la derogada ley se estableció expresamente:

Artículo 268.- A falta de profesionales de la educación que soliciten reasignación, reingreso o nombramiento, en casos estrictamente necesarios se podrá cubrir las plazas vacantes y de incremento docentes ubicadas en áreas rurales, mediante reasignación o nombramiento interino de docente sin título profesional pedagógico, de acuerdo al orden de prioridades establecido en el artículo 66 de la Ley del Profesorado, previa evaluación excluyente a cada grupo.

Artículo 269.- La evaluación del personal sin título pedagógico para nombramiento interino comprende la aplicación de una prueba escrita de aptitud para el desempeño del cargo al que postula, administrada por el Comité de Evaluación Magisterial a que se refiere el Artículo 158 del presente Reglamento.

En ningún caso se nombrará interinamente a personal sin título, transgrediendo el orden de prioridad establecido, bajo responsabilidad de los funcionarios correspondientes.

Artículo 270.- El personal docente en servicio, con estudios pedagógicos concluidos, tiene derecho a optar su título profesional pedagógico en el Instituto Superior Pedagógico más cercano a su centro de trabajo.

37. Tal como señaló el Ministerio de Educación, la implementación de esta figura tuvo como finalidad que los profesores sin título pedagógico cubrieran el déficit de profesores para brindar enseñanza en la educación básica regular, esto es, respondió a una necesidad coyuntural. Dicho ello, se entiende que al implementarse, esta

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

figura tenía carácter transitorio y provisional, de ahí que se denomine a dicho supuesto “profesor interino”. Además, como se señaló, no pertenecían a la carrera pública magisterial y, a partir del año 2002, ya no se llevan a cabo estos “nombramientos interinos”.

38. Dicho ello, corresponde analizar si la medida implementada por el legislador es acorde a las normas y principios que establece la Constitución. Al respecto, es oportuno recordar que “En el marco del Estado social y democrático de derecho, la educación es un derecho inherente a la persona que consiste en la facultad de adquirir, recibir o transmitir información, conocimientos y valores a efectos de guiar u orientar el desarrollo integral de la persona, así como habilitarlas para sus acciones y relaciones existenciales, vinculada directamente al desarrollo económico, social y cultural del país. Sobre esta base, la educación posee un carácter binario, pues no sólo constituye un derecho fundamental, sino que también es un servicio público esencial” (fundamento 50 de la Sentencia 0020-2012-PI/TC).
39. Así también, en el fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente 4232-2004-AA/TC se señaló que “la educación se configura también como un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como, de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica (...), que tanto el derecho a la educación como todos los derechos fundamentales (...) tienen como fundamento el principio de la dignidad humana”.
40. De ahí que el Estado asume una “función indeclinable con relación a este derecho fundamental y servicio público esencial, estando obligado a promover y garantizar la calidad de la educación, así como a invertir, reforzar, supervisar y reorganizar el servicio y la estructura del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades. Uno de los mecanismos que ha considerado para lograr una mejor educación ha sido tener una plana docente más preparada, con los incentivos económicos necesarios” (fundamento 54 de la Sentencia 0020-2012-PI/TC)
41. Además de ello, es necesario tener presente que los principios de acceso a la función pública en general tienen como sustento el principio de mérito, lo cual vincula al Estado y a toda entidad pública en general (Sentencia 05057-2013-PA/TC). En este sentido, este Tribunal resalta la importancia de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la Administración Pública, estableciendo que esta constituye un criterio objetivo fundamental en el

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

ingreso y permanencia en la actividad docente a fin de lograr la eficiencia plena para la prestación de un servicio público esencial y de calidad (Expediente 00020-2012- PI/TC, fundamento 56).

42. En consecuencia, el establecimiento de criterios objetivos como los meritocráticos para el ingreso y la permanencia en la actividad docente coadyuva de manera directa y decidida a la consecución de la idoneidad del profesorado, así como contribuye de manera importante en la mejora de la calidad educativa, fines constitucionalmente legítimos exigidos por el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución, pues asegura que el servicio público esencial de la educación en todos sus niveles se encuentre compuesto por docentes que reúnan o tengan el mérito personal y la capacidad profesional requeridos para el ejercicio de una actividad docente de calidad, y así garantiza la plena vigencia del derecho a la educación de los estudiantes (fundamento 57 de la Sentencia 0020-2012-PI/TC)
43. Entonces, no cabe duda de que el principio de mérito para el acceso y permanencia en el servicio magisterial es consustancial a la obligación que tiene el Estado de prestar un servicio público educativo de calidad y, a la vez, resguardar y potenciar el derecho fundamental de los estudiantes que tienen a una educación de calidad. Más aún, debe tenerse presente que, como se señaló precedentemente, el profesor en calidad de interino fue implementada en una situación coyuntural y transitoria.
44. Por tanto, el cumplimiento del requisito del título pedagógico para continuar prestando el servicio educativo está estrechamente vinculado con el principio de mérito, tanto para el acceso como, en el presente caso, para continuar prestando dicho servicio en calidad de “nombrado interinamente”, y a las obligaciones que tiene el Estado para prestar un servicio público de calidad.
45. En esta línea de razonamiento, el legislador, en uso de sus facultades constitucionales, emitió la Ley de Reforma Magisterial, en la que en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, ha prorrogado en dos años el plazo para que los profesores nombrados interinos puedan obtener y acreditar el título profesional pedagógico.
46. Así las cosas, el cese de los profesores interinos, y desde luego de los actores, luego de la prórroga del plazo para obtener y acreditar el título profesional pedagógico, como consecuencia de la reestructuración sobre la base de criterios objetivos (mérito personal y capacidad profesional) es una medida razonable que responde a una causa objetiva (meritocracia en el ingreso y permanencia en la actividad docente, así como la mejora en la calidad de la educación).

MPI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

Respecto a la prórroga del plazo para obtener y acreditar el título profesional pedagógico

47. Respecto a este plazo de prórroga para la obtención y acreditación del título profesional pedagógico es necesario tener presente que *“la determinación de un plazo es un aspecto que no se encuentra constitucionalmente mandado o prohibido; y, por ende, cae dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador, sin que el demandante haya acreditado que en este caso se presente una situación de arbitrariedad o de falta de proporcionalidad”* (Sentencias 014-2014-PI/TC, 016-2014-Pi/TC, 019-2014-PI/TC y 007-2015-PI/TC, fundamento 322).

48. Debe tenerse presente que la norma impugnada establece un plazo de prórroga de dos años para la obtención y acreditación del título profesional pedagógico: “Los profesores nombrados sin título pedagógico tienen una prórroga de dos (2) años para obtener y acreditar el título profesional pedagógico (...)”. Esto quiere decir que ya antes de la vigencia de la Ley 29944 se otorgaron plazos para la obtención y acreditación del título profesional pedagógico, conforme se señala a continuación, y con la finalidad de prestar un servicio educativo de calidad.

49. En este sentido, y a modo de ejemplo, en la Tercera Disposición Complementaria del Decreto Supremo 017-2004-ED se señaló lo siguiente:

Los egresados de las instituciones superiores de formación docente, los profesionales de las distintas carreras profesionales diferentes a lo de educación y los docentes que no acreditan título pedagógico, que actualmente se encuentran ejerciendo la docencia en instituciones educativas públicas o privadas de los diversos niveles y modalidades de la Educación Básica, Educación Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria deberá obtener el título profesional pedagógico e incorporarse al Colegio en un plazo que vencerá indefectiblemente el 6 de julio del año 2010 (...).

50. Como puede verse ya en el año 2004 se estableció un plazo para la obtención y acreditación del citado título; no obstante y pese a la oferta educativa para la educación básica regular (institutos pedagógicos de educación superior, escuelas de educación superior de formación artística, así como las carreras de educación de las universidades)⁴, varios miles de profesores no obtuvieron ni acreditaron el título pedagógico, conforme consta en el cuadro adjunto en el fundamento 19 *supra*.

51. Por tanto, teniendo presentes los plazos otorgados para la obtención del título

⁴ Ib. Pág. 11



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

profesional pedagógico, sumados al plazo de prórroga de dos años contados desde la vigencia de la Ley 29944, ha transcurrido un periodo de tiempo suficientemente amplio y razonable para la obtención y acreditación del título pedagógico.

52. En el presente caso, se observa que los demandantes en su condición de profesores nombrado interinamente (folios 4 a 7, 11 a 12, 16, 32, 40, 51, 55, 62, 66, 68 y 72), no obtuvieron el título profesional pedagógico, por lo que habrían sido cesados del servicio público magisterial en el año 2015 (folio 137).
53. En consecuencia, la medida legislativa de cesar a los profesores nombrados interinamente, que no obtengan ni acrediten el título pedagógico en el plazo de prórroga de dos años desde la vigencia de la citada ley, resulta acorde a los principios que rigen el acceso y permanencia en la función pública, además se sustenta en las obligaciones del Estado de prestar un servicio público de calidad.
54. Por estas razones, la demanda de amparo debe declararse infundada para los demandantes Mario Cahuaza Murayari, Sinforosa Angulo Solano, Semiramis Díaz Jimmez, Carmela Sánchez Hidalgo, Edgar Vicente Santa Cruz, Carlos Manuel Vargas Pasache, Jorge Mario Pinedo Coral, Ricardo Mendoza Vidalón, Marco Antonio Tuesta Meléndez y María Yolanda Tuesta Da Cruz.

Sobre los profesores interinos que cuentan con título pedagógico

55. Respecto a la demandante María Elena Rengifo Marín, este Tribunal advierte que, con fecha 9 de marzo de 2005, la recurrente obtuvo su título profesional como profesora en educación inicial, inscrito con la RD 00617 ante la Dirección Regional de Ucayali (folio 28 y revés). No obstante ello, de las boletas de pago de los meses de noviembre de 2012 y diciembre de 2014 (folio 29), se advierte que en el año 2014, la demandante continuaba en la condición de una docente nombrada interinamente. En efecto, de las mismas boletas se advierte que su categoría remunerativa era la "E", es decir, aún percibía la remuneración diferenciada para profesores sin título pedagógico implementada con la vigencia de la Ley del Profesorado, Ley 24049 (Título V, artículo 66 del Capítulo XVI).
56. Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 29944 y su reglamento, se dispuso que los profesores nombrados sin título pedagógico que se encuentren comprendidos en las categorías remunerativas A, B, C, D y E de la Ley 24029, podrían acceder a la Primera Escala Magisterial en tanto 1) acreditaran tener su título pedagógico, y 2) aprobaran una evaluación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

- 57. En atención a los supuestos descritos, tenemos que el caso puesto en consideración de este Tribunal se subsumiría en el supuesto “b” señalado en el fundamento 15 *supra*. En efecto, la recurrente obtuvo y acreditó que tiene título profesional pedagógico, por lo que corresponde su ingreso a la primera escala magisterial, previa aprobación de la evaluación docente.
58. En la demanda se señala, respecto a la recurrente, que “sin consentimiento alguno se incorpora a un nuevo régimen laboral [...] de la Ley 29944, con la ejecución compulsiva del numeral 7 de las Disposiciones Complementarias de las normas para la evaluación excepcional de profesores nombrados sin título pedagógico, provenientes del régimen de la Ley del profesorado, en el marco de lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley de Reforma Magisterial” (folio 118). Se evidencia, entonces, que el extremo de la norma cuestionada reside en que a los docentes que acrediten tener título pedagógico se les haya dispuesto como requisito para el acceso a la primera escala magisterial pasar por una evaluación docente.
59. Este Tribunal advierte que en aquellos casos en los que se cuestiona la Ley 29944 (párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, y la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de dicha ley, aprobada por el Decreto Supremo 004-2013-ED) y que se subsuman en el supuesto señalado en el fundamento 57 *supra*, nos encontramos ante una norma que no puede ser considerada autoaplicativa o autoejecutiva; ello, por cuanto, para que comiencen a regir sus efectos se requiere de la implementación de actos que permitan llevar a cabo la evaluación. En ese sentido, el reglamento de la misma norma señala en su Primera Disposición Complementaria Transitoria que la regulación de concursos excepcionales y evaluación a profesores nombrados interinamente sería implementada por el Minedu:

Los concursos excepcionales de acceso a la tercera, cuarta, quinta y sexta escala magisterial y de ingreso a la Carrera Pública Magisterial, a que se refiere la Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley, respectivamente, se regirán por las normas específicas que apruebe el MINEDU mediante Resolución Ministerial.

60. Al respecto, si bien el Ministerio de Educación, mediante actos posteriores emitió la reglamentación correspondiente para hacer efectiva la evaluación de docentes con nombramiento interino al momento de resolverse la presente causa, ello no cambia, sino ratifica el hecho de que la Ley de Reforma Magisterial, en el extremo cuestionado, no puede ser considerada como una norma autoaplicativa. Siendo así,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

no es esta norma, sino los necesarios actos de implementación, los cuales, si fuere el caso, podrán ser objeto de cuestionamiento.

61. Sin perjuicio de lo antes mencionado, es oportuno recordar que este Tribunal se ha pronunciado respecto a la evaluación docente en la sentencia emitida en el Expediente 0021-2012-PI, 0008-2013-PI, 0009-2013-PI, 0010-2013-PI y 00013-2013-AI/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2015:

(...) el artículo 15 de la Constitución ha previsto que el Estado y la sociedad deben procurar no solamente la permanente promoción del docente, sino también su debida evaluación, capacitación y profesionalización puesto que, en caso contrario, uno de los agentes fundamentales del proceso educativo podría tornarse inidóneo para ejecutar el mandato que la propia Constitución le encomienda. De ahí que la Ley 29944 haya prescrito que el derecho de permanecer en la carrera pública magisterial se mantiene mientras los profesores tengan capacidad e idoneidad para el cargo o, lo que es lo mismo, mientras se encuentren capacitados para ejercer como docentes y brindar una educación de calidad a los educandos. (Fundamento 160)

Por su parte, esa misma sentencia señala, en su fundamento 164, que el hecho de que los profesores sean separados de la carrera pública magisterial al no pasar la evaluación no significa un detrimento o perjuicio respecto a sus títulos o grados académicos obtenidos, ello toda vez que solo significa que no se encuentran aptos para ejercer su carrera en el marco de la educación pública, pero queda la posibilidad de que se desempeñen en el ámbito privado.

Se concluyó, entonces, que la evaluación docente como requisito para permanecer dentro de la carrera pública magisterial no resulta inconstitucional, pues responde a la necesidad de que exista un mejor desempeño de los profesores al brindar el servicio educativo

62. Por último, conviene tener presente que el artículo 82 del Código Procesal Constitucional dispone las sentencias que tienen autoridad de cosa juzgada, recaídos en los procesos de inconstitucionalidad, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente de su fecha de publicación.
63. Por estas razones, la demanda de amparo debe declararse improcedente respecto a la demandante María Elena Rengifo Marín.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

Auxiliares de educación

64. Respecto al demandante Emilio Ahuanari Silvano, se advierte de la Resolución Directoral Regional 00948-2005-DREU y de las boletas de pago de los meses de noviembre de 2012 y diciembre de 2014 (folios 45 a 49) que este desempeña el cargo de auxiliar de educación.
65. Sobre la pretensión de inaplicación de la Ley 29944, en el extremo del tercer párrafo de Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, esta no genera incidencia en la situación del demandante, pues versa sobre los docentes interinos sin título pedagógico. Por el contrario, de manera anterior a la interposición de la demanda, ya se había emitido el Decreto Supremo 008-2014-MINEDU, con fecha 13 de diciembre de 2014, con el cual se modifican los artículos y disposiciones del reglamento de la Ley 29944, estableciéndose, entre otros, lo siguiente:

DÉCIMA TERCERA.- Auxiliares de Educación sin estudios

Los Auxiliares de Educación nombrados, que no acrediten haber culminado el cuarto ciclo de estudios pedagógicos o sexto ciclo de estudios universitarios en educación, deberán cumplir con dicho requisito hasta el 31 de diciembre del año 2017. Si al vencimiento del plazo previsto, no logran acreditar el cumplimiento del requerido requisito, serán retirados del servicio.

66. Aunado a ello, en la sentencia emitida en los Expedientes 00021-2012-PI, 00008-2013-PI, 00009-2013-PI, 00010-2013-PI y 00013-2013-AI/TC (acumulados), publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2015, este Tribunal señaló, en su fundamento jurídico 32, que es irrelevante el trato que la Ley 24029 dispuso a los auxiliares, dado que, el ordenamiento jurídico peruano no justifica la aplicación ultractiva de las normas laborales ni la vigencia de la teoría de los derechos adquiridos, por lo que la demanda en este extremo también debe ser desestimada.

Respecto a la inaplicación de la Ley 29988

67. Finalmente, es pertinente señalar que si bien los demandantes solicitan también la inaplicación de la Ley 29988 (folio 113), no se observa que los derechos que menciona hayan sido afectados; más aún si en el Recurso de agravio constitucional (folios 173 a 174) solo se solicita la inaplicación de la Ley 29944.
68. Sin perjuicio de lo mencionado en el punto precedente, este Tribunal debe recordar que en la sentencia emitida en los Expedientes 00021-2012-PI, 00008-2013-PI,

MPA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

00009-2013-PI, 00010-2013-PI y 00013-2013-AI/TC (acumulados), publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2015, ha emitido pronunciamiento en el extremo referido a la destitución por delitos graves. Así, el Tribunal ha declarado que dicho dispositivo es constitucional, pues, tras aplicar el test de proporcionalidad, se concluye que al apartar a los docentes que han cumplido su pena por los delitos de apología al terrorismo, terrorismo y otras forman agravadas antes de ingresar (o reingresar) a la carrera pública magisterial, reduce en casi su totalidad la posibilidad de que el sistema educativo nacional esté orientado a la consecución de objetivos reñidos con el respeto de los derechos fundamentales y con los valores y principios del Estado constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto a los demandantes Mario Cahuaza Murayari, Sinforosa Angulo Solano, Semiramis Díaz Jimmez, Carmela Sánchez Hidalgo, Edgar Vicente Santa Cruz, Carlos Manuel Vargas Pasache, Jorge Mario Pinedo Coral, Ricardo Mendoza Vidalón, Marco Antonio Tuesta Meléndez, María Yolanda Tuesta Da Cruz y Emilio Ahuanari Silvano
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto a la demandante María Elena Rengifo Marín.

Publíquese y notifíquese.

SS.

RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA
BARRERA**

Coincido en con lo resuelto por mis colegas, pero, al respecto, debo señalar lo siguiente:

1. Considero pertinente dejar sentado que los casos en donde se solicita que se declaren inaplicables determinadas disposiciones de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, así como de su Reglamento, y en los cuales se ha venido declarando infundadas las demandas, han sido numerosos y continúan llegando ante este Tribunal.
2. Siendo así, estimo que, a futuro, bien podría considerarse, ante la constatación de que se presentan casos sustancialmente iguales que han sido desestimados, la posibilidad de emitir directamente sentencias interlocutorias, en aplicación de la causal de rechazo prevista en el acápite d) del fundamento 49 de la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC y en el inciso d) del artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI
Y OTROS

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI
OPINANDO POR DECLARAR NULO TODO LO ACTUADO Y ADMITIR A
TRÁMITE LA DEMANDA DE AMPARO DE DON VICENTE SANTA CRUZ,
POR LA PRESUNTA AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y
EL DERECHO AL TRABAJO. Y DECLARAR IMPROCEDENTE LA
DEMANDA CON RELACIÓN A LOS DEMÁS DEMANDANTES EN
ATENCIÓN A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 5.2 DEL CÓDIGO
PROCESAL CONSTITUCIONAL**

Con el debido respeto de mis colegas, discrepo de la resolución de mayoría que, *in limine*, ha decidido declarar INFUNDADA la demanda, pues, a mi consideración, corresponde declarar NULO todo lo actuado; y, en consecuencia, ADMITIR a trámite la demanda de don Vicente Santa Cruz a fin de verificar si se ha producido la afectación del principio de igualdad y del derecho al trabajo, dado que el demandante posee el título profesional de ingeniero en industrias alimentarias. Y, asimismo, declarar IMPROCEDENTE la demanda de los demás recurrentes en aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional.

Las razones de mi posición las paso a exponer a continuación.

a. Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicita que se declaren inaplicables a su caso la Ley de Reforma Magisterial, su reglamento, la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU y el Oficio 007-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITD. Asimismo, solicita la inaplicación de la Ley 29988 y las normas posteriores conexas.

b. Procedencia de la demanda de don Vicente Santa Cruz

2. En primer lugar, es pertinente precisar que la resolución de mayoría no ha efectuado una revisión prolija de la situación distinta de cada uno de los recurrentes, razón por la cual no se ha advertido que, el caso de don Vicente Santa Cruz resulta particular, conforme procedo a continuación a expresar.
3. En el caso particular, según se desprende de la Resolución Directoral Regional 00344-99-DREU, del 4 de marzo de 1999. (f. 51), el recurrente fue nombrado como profesor por horas, previo concurso público de méritos, por tener el título de ingeniero en industrias alimentarias. Tal nombramiento, se efectuó al amparo de la derogada Ley 26974. En efecto, la segunda disposición complementaria y final de la mencionada ley, disponía lo siguiente:

Podrán postular a las plazas orgánicas vacantes de Institutos Superiores, Centros Educativos de educación secundaria con variante técnica y Centros de Educación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI
Y OTROS

Ocupacional, todas aquellas personas con título profesional no pedagógico. En el caso de los Centros de Educación Ocupacional, el requisito mínimo será presentar la certificación de técnico calificado.

4. En la misma línea de permisibilidad de participación de otros profesionales no docentes, el artículo 58 de la Ley 28044 vigente, dispone lo siguiente:

En la Educación Básica, es requisito indispensable el título pedagógico para el ejercicio de la docencia. Profesionales con títulos distintos de los profesionales en educación, ejercen la docencia si se desempeñan en áreas afines a su especialidad. Su incorporación en el escalafón magisterial está condicionada a la obtención del título pedagógico o postgrado en educación.

5. Como es de verse, la Ley General de Educación permite a los profesionales sin título pedagógico, ser docentes en el sistema educativo básico (primaria y secundaria).
6. Sin embargo, para que este tipo de profesionales no docentes ingresen al escalafón magisterial, el Estado les exige un requisito adicional que es contar con un título docente o un post grado en educación.
7. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, el artículo 2 de la Constitución señala que “Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Tal precepto constitucional, conforme lo ha establecido nuestra jurisprudencia, permite a las personas que se encuentren en situaciones distintas, exigir un trato igual o similar a quienes se encuentran en una idéntica situación.
8. En otras palabras, un análisis del principio de igualdad, permite distinguir entre diferenciación y discriminación, precisando cuando nos encontramos ante un trato realmente inconstitucional. Así, se entiende que “La discriminación es aquel trato diferente y arbitrario que le impide a la persona acceder a oportunidades esenciales a las que otros, en su misma condición, tienen acceso. Por su parte, la diferenciación, en cambio, esta constitucionalmente permitida siempre y cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables (Sentencia emitida en el expediente 00090-2004-PA/TC, fundamento 43).
9. En tal sentido, se entiende que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio (diferenciación en el trato desigual por causas objetivas y razonables), mientras que, la discriminación se encuentra constitucionalmente prohibida, por cuanto la desigualdad de trato no resulta ni razonable ni proporcional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI
Y OTROS

10. Del recurso de apelación se desprende que el actor, fue cesado del servicio docente el 31 de enero de 2015, de conformidad con lo dispuesto por el Oficio 007-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITD (f. 137).
11. Pese a ello, considero que la demanda de amparo merece ser admitida a trámite en el caso de don Vicente Santa Cruz, dada la naturaleza restitutiva del amparo y la relevancia constitucional que presenta, pues la controversia gira en torno al análisis del principio de igualdad y el trato diferenciado que merecen los desiguales, cuyos efectos se han reflejado también en el invocado derecho al trabajo, debido a que las normas materia de cuestionamiento han sido diseñadas para aquellos docentes interinos que ingresaron al magisterio sin título docente. Sin embargo, el caso del recurrente resulta diferente, pues su ingreso como docente se produjo porque tenía la calidad de profesional de ingeniería en industrias alimentarias.
12. En tal sentido, corresponde que el juez de origen admita a trámite la demanda tomando en cuenta la procedencia del amparo de conformidad con lo establecido en el fundamento 15 de la Sentencia recaída en el Expediente 206-2005-PA/TC, y corra traslado de la demanda a la parte emplazada para que exprese las razones de la aplicación del tratamiento igualitario entre desiguales que se ha producido en el caso del recurrente, esto, pese a que el Estado a través de la Ley General de Educación permite la contratación de profesionales no docentes para ejercer cargos de docentes de educación básica, estableciendo como un componente adicional a dicha contratación, la opción de incorporarse al escalafón del magisterio.

c. Improcedencia de la demanda de los otros doce demandantes

13. En el caso de autos, se aprecia que los demás recurrentes ingresaron al magisterio como profesores interinos sin título docente o como auxiliar en educación, conforme se detalla a continuación:

demandantes	Cargo ocupado	Nivel educativo
Cahuaza Murayari, Mario	P interino	Sin título
Hidalgo Reategui, Lina	P interina	Estudios concluidos
Angulo Solano, Sinforosa	P interina	Estudios no concluidos
Rengifo Marín, María Elena	P interina	Título de profesora 09.03.2005
Díaz Jimnez, Semiramis	P interina	5to año de secundaria
Sánchez Hidalgo Carmela	P interina	Estudios sin concluir
Ahuanari Silvano, Emilio	Auxiliar en educación	Estudios sin concluir
Vargas Pasache, Carlos Manuel	p. interino	Estudios no concluidos
Pinedo Coral, Jorge Mario	P. interino	Estudios de enfermería
Mendoza Vidalón, Ricardo	P interino	Estudios no concluidos
Tuesta Meléndez, Marco Antonio	P interino	5to año de secundaria
Tuesta Da Cruz, María Yolanda	P interino	Estudios no concluidos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI

Y OTROS

14. Asimismo, se aprecia de los medios probatorios presentados con la demanda, que todos ellos pertenencia al régimen laboral público de la Ley 24029.
15. En el recurso de apelación, los recurrentes manifiestan que han sido cesados del servicio el 31 de enero de 2015, de conformidad con lo dispuesto por el Oficio 007-2015-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITD (f. 137). Cabe precisar que, pese a que doña María Elena Rengifo Marín obtuvo su título de docente el 9 de marzo del 2005, ello no varía los términos de su pretensión ni el régimen laboral al que perteneció hasta su cese.
16. En tal sentido, resulta claro que en el presente caso las normas cuestionadas han sido aplicadas a los accionantes a través del acto administrativo antes referido, lo cual demuestra que no son normas autoaplicativas como se alega en la demanda, ni que nos encontremos frente a un supuesto de amenaza de los derechos invocados, pues en todo caso, esta ya se habría materializado.
17. Por ello, es evidente que lo que realmente se pretende es la reposición laboral como consecuencia de la inaplicación de las normas invocadas.
18. Así las cosas, y teniendo en cuenta que la parte demandante pertenecía al régimen laboral público de la Ley 24029 –pues tenían la calidad de docentes interinos y auxiliar en educación–, se aprecia que la pretensión cuenta con dos objeciones principales de procedibilidad: las normas invocadas son heteroaplicativas y la pretensión incoada cuenta con una vía igualmente satisfactoria dado que los accionantes pertenecían al régimen laboral público.
19. En tal sentido, a continuación, procedo a desarrollar las mencionadas objeciones de procedibilidad que contiene la demanda.

c.1. Jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza heteroaplicativa de las normas contenidas en la Ley de Reforma Magisterial

20. Al respecto, este Tribunal en jurisprudencia reiterada ha manifestado que las normas materia de impugnación no son autoaplicativas sino heteroaplicativas dado que requieren de una actividad administrativa posterior (Al respecto, revisar las resoluciones emitidas en los expedientes 03971-2013-PA/TC, 03977-2013-PA/TC, 03963-2013-PA/TC, 03966-2013-PA/TC, 04081-2013-PA/TC, 04080-2013-PA/TC, 04093-2010-PA/TC, 04088-2013-PA/TC, 02733-2013-PA/TC, 02584-2013-PA/TC, 04077-2013-PA/TC, 04245-2013-PA/TC, 04096-2013-PA/TC, 4478-2013-PA/TC, 04793-2013-PA/TC, 04477-2013-PA/TC, 04083-2013-PA/TC, 04087-2013-PA/TC, 04090-2013-PA/TC, 04243-2013-PA/TC, 04235-2013-PA/TC, 03149-2013-PA/TC, 02735-2013-PA/TC, 03141-2013-PA/TC, 05289-2013-PA/TC, 04851-2013-PA/TC, 03180-2013-PA/TC, 00902-2014-PA/TC, 03946-2013-PA/TC, 07253-2013-PA/TC,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI
Y OTROS

04471-2013-PA/TC, 05438-2013-PA/TC, 06350-2013-PA/TC, 04785-2013-PA/TC, 07261-2013-PA/TC, 08316-2013-PA/TC, entre otras).

21. El citado criterio fue complementado, posteriormente, al establecerse que las normas de la reforma magisterial requieren de un acto concreto de aplicación para su análisis como es de verse en los autos emitidos en los expedientes 7870-2013-PA/TC, 06022-2013-PA/TC, 03396-2013-PA/TC, entre otros.

22. Finalmente, el referido criterio ha sido recogido en un número importante de sentencias interlocutorias suscritas por la mayoría (con mi voto singular en los procesos que intervine, en cuanto considero que, en dichas causas, se debe convocar a audiencia pública, oír a las partes en caso soliciten informar, y admitir nuevas pruebas si estas se presentan, esto con la finalidad de conocer y evaluar las argumentaciones que esgriman en defensa de sus derechos, en un marco de respeto irrestricto a su derecho de defensa), como es de verse en las siguientes causas: Expediente 1523-2016-PA/TC, Expediente 02006-2017-PA/TC, Expediente 04039-2016-PA/TC, Expediente 04170-2016-PA/TC, Expediente 08414-2013-PA/TC, Expediente 06566-2015-PA/TC, Expediente 01621-2015-PA/TC, Expediente 02379-2014-PA/TC, Expediente 05583-2014-PA/TC, Expediente 04177-2015-PA/TC, Expediente 00142-2017-PA/TC, Expediente 05048-2014-PA/TC, Expediente 05293-2014-PA/TC, Expediente 02304-2014-PA/TC, Expediente 04945-2014-PA/TC, Expediente 02808-2014-PA/TC, Expediente 03395-2013-PA/TC, Expediente 04003-2013-PA/TC, Expediente 04005-2013-PA/TC, Expediente 04342-2013-PA/TC, Expediente 03721-2013-PA/TC, Expediente 06899-2013-PA/TC, Expediente 05064-2014-PA/TC, Expediente 01489-2014-PA/TC, Expediente 06022-2014-PA/TC, Expediente 06040-2014-PA/TC, Expediente 03609-2014-PA/TC, Expediente 02127-2014-PA/TC, Expediente 03725-2014-PA/TC, Expediente 02306-2014-PA/TC, Expediente 03375-2014-PA/TC, Expediente 02546-2014-PA/TC, Expediente 02076-2014-PA/TC, Expediente 03570-2014-PA/TC, Expediente 03561-2014-PA/TC, Expediente 03443-2014-PA/TC, Expediente 05322-2014-PA/TC, Expediente 02836-2014-PA/TC, Expediente 01549-2015-PA/TC, Expediente 00345-2015-PA/TC, Expediente 03573-2014-PA/TC, Expediente 04368-2014-PA/TC, Expediente 1574-2015-PA/TC, Expediente 4134-2015-PA/TC, Expediente 01642-2015-PA/TC, Expediente 01237-2016-PA/TC, Expediente 01654-2015-PA/TC, Expediente 06045-2014-PA/TC, Expediente 04531-2014-PA/TC, Expediente 04527-2017-PA/TC, Expediente 02269-2014-PA/TC, entre otras.

23. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido con claridad que las normas contenidas en la Ley de Reforma Magisterial son de naturaleza heteroaplicativa, pues requieren de un acto material de aplicación para evaluar sus posibles efectos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI
Y OTROS

24. Pese a la existencia de una línea jurisprudencial definida sobre esta materia, y a que la demanda de autos ha sido rechazada liminarmente, la resolución de mayoría considera que la pretensión demandada resulta procedente y que corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo en los siguientes términos:

“De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia, este Tribunal Constitucional estima necesario pronunciarse sobre una cuestión procesal previa, referida al rechazo *in limine* que ha sido decretado por las instancias precedentes. En efecto, tal como se aprecia de las resoluciones que obran en autos, tanto el Primer Juzgado Especializado en lo Civil como la Sala superior revisora de la Corte Superior de Justicia de Ucayali han declarado improcedente *in limine* la demanda de amparo, conforme se ha detallado precedentemente.

Siendo así, las instancias judiciales han incurrido en un error al momento de calificar la demanda, por lo que debería declararse la nulidad de lo actuado a partir de la expedición del auto de rechazo liminar (folio 126) y ordenarse que se admita a trámite la demanda. No obstante ello, y en atención a los principios de celeridad y economía procesal, este Tribunal considera pertinente no hacer uso de la mencionada facultad, toda vez que en autos aparecen elementos de prueba suficientes que posibilitan un pronunciamiento de fondo.

Debe tenerse en cuenta, además, que las partes demandadas han sido notificadas oportunamente con el recurso de apelación y su concesorio a fin de asegurar su derecho de defensa (folios 140, 142 y 143)”. (fundamentos 2 a 4, sic)

25. Como es de verse, la resolución de mayoría, contraviniendo la línea jurisprudencial antes mencionada, considera procedente la demanda de los recurrentes antes mencionados, esto pese a que tal jurisprudencia sostiene la emisión de sentencias interlocutorias que también han sido firmadas por la mayoría.
26. Asimismo, pese a que en los fundamentos 5 a 10 de la resolución de mayoría, se desarrollan las reglas de la procedencia del amparo contra normas autoaplicativas para justificar el análisis sobre el fondo del asunto, y que en el fundamento 10 se afirma que las normas impugnadas son autoaplicativas, dichos argumentos no explican las razones de por qué, en el caso de autos, la mayoría se aparta de la línea jurisprudencial establecida por este mismo Tribunal respecto de las normas que regula la Ley de Reforma Magisterial, afectando la predictibilidad en la emisión de resoluciones, generándose así un pronunciamiento contradictorio con la línea jurisprudencial sobre la materia.
27. En tal sentido, desde una óptica literal de los términos propuestos en la demanda (inaplicación de las normas de la Ley de Reforma Magisterial), esta resulta improcedente por encontrarnos frente a normas heteroaplicativas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCA YALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI
Y OTROS

c.2. Mi opinión sobre la procedencia de la demanda

28. Por lo demás y conforme lo he precisado en el considerando 17 *supra*, lo que en el fondo pretenden los recurrentes, es la nulidad de su cese laboral y; en consecuencia, su reposición laboral, pues considera que tal cese resulta inconstitucional por la aplicación de las normas cuestionadas.
29. Al respecto, es necesario recalcar que los recurrentes pertenecían al régimen laboral público docente regulado por la Ley 24029, conforme se desprende de sus boletas de pago de autos.
30. En la sentencia recaída en el Expediente 00206-2005-PA/TC (Precedente Baylón Flores), el Tribunal Constitucional estableció que los conflictos jurídicos derivados de la aplicación de la legislación laboral pública corresponden ser evaluados a través del proceso contencioso administrativo. Y solo en defecto de tal posibilidad o atendiendo a la urgencia o a la demostración objetiva y fehaciente de que dicha vía no sea idónea (para casos de despidos por afiliación sindical o cargo sindical, por discriminación, por su maternidad y por la condición de impedido físico o mental), corresponderá emitir un pronunciamiento sobre el fondo en el amparo.
31. El referido precedente constitucional en materia laboral, pese a no haber sido dejado sin efecto, ha mantenido sus efectos en cuanto a las materias que definió tal y como se aprecia en las sentencias emitidas en los expedientes 2513-2013-PA/TC, 04126-2013-PA/TC y 2121-2013-PA/TC, entre otros pronunciamientos.
32. El criterio antes mencionado, también ha sido recogido en la sentencia emitida en el expediente 4533-2013-PA/TC, señalando lo siguiente:

En reiterada jurisprudencia de este Tribunal se han precisado los criterios de procedencia del amparo laboral; es decir, se han señalado los supuestos en los cuales el proceso de amparo es la vía adecuada, idónea y satisfactoria para la tutela del derecho vulnerado o amenazado con ser vulnerado, y los supuestos en los cuales no lo es.

En este sentido, se ha precisado que las pretensiones relacionadas con el régimen laboral público tenían que ser dilucidadas en el proceso contencioso-administrativo, salvo en los casos en que se alegara la violación o amenaza de violación de los derechos laborales colectivos o haber sido objeto de un cese discriminatorio.

Entre las pretensiones que merecen tutela en el proceso contencioso-administrativo y que han sido enunciadas en reiterada jurisprudencia, se encuentran, entre otras, las reincorporaciones (fundamentos 3, 4 y 5).

33. Es en tal sentido, que se viene sosteniendo la línea jurisprudencial de emisión de sentencias interlocutorias (con mi voto singular en los procesos que intervine, en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI

Y OTROS

cuanto considero que, en dichas causas, se debe convocar a audiencia pública, oír a las partes en caso soliciten informar, y admitir nuevas pruebas si estas se presentan, esto con la finalidad de conocer y evaluar las argumentaciones que esgriman en defensa de sus derechos, en un marco de respeto irrestricto a su derecho de defensa) como se puede observar en los siguientes casos: Expediente 4375-2016-PA/TC (fundamento 4), Expediente 03689-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 00682-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 6719-2015-PA/TC (fundamento 3), Expediente 1484-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 03965-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 00521-2018-PA/TC (fundamento 4), Expediente 01389-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 01613-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 04340-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 05653-2016-PA/TC (fundamento 4), Expediente 03043-2016-PA/TC (fundamento 4), Expediente 04458-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03494-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 01949-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03280-2018-PA/TC (fundamento 3), Expediente 00698-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 01820-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03386-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 01024-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 00923-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 00799-2018-PA/TC (fundamento 3), Expediente 02286-2018-PA/TC (fundamento 3), Expediente 02945-2015-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03449-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 04545-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 06277-2015-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03097-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 04689-2018-PA/TC (fundamento 3), Expediente 04363-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 01685-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 00605-2018-PA/TC (fundamento 3), entre otros.

34. También se han dictado algunas sentencias recalcando el mismo criterio y expresando las razones excepcionales por las cuales el Tribunal Constitucional emite pronunciamiento sobre el fondo: Expediente 00388-2013-PA/TC (fundamento 2 y 7) y Expediente 05505-2014-PA/TC (fundamentos 2 y 3).
35. Entonces, si la jurisprudencia es clara y uniforme al señalar que las pretensiones de los trabajadores sujetos al régimen laboral público cuentan con una vía igualmente satisfactoria para su evaluación, y en las sentencias emitidas en los expedientes 03489-2016-PA/TC, 04044-2015-PA/TC y 02310-2016-PA/TC, al evaluarse demandas de docentes interinos de la Ley 24029, se ha aplicado el mencionado criterio por pertenecer estos al régimen laboral público ¿por qué en el caso de los demandantes que tienen la calidad de profesores interinos sujeto al régimen de la Ley 24029, la mayoría cambia su posición e ingresa a evaluar el fondo del asunto sin motivar las razones de por qué su pretensión supera la residualidad del amparo?
36. Particularmente, no encuentro razón alguna que explique la decisión adoptada por mis colegas magistrados, a lo que se suma que en ningún fundamento de la sentencia de mayoría se ha hecho referencia a este tema, por lo que considero que se está



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI
Y OTROS

efectuando una distinción entre pares donde no cabe hacerla, sobre todo porque en las sentencias emitidas en los expedientes 03489-2016-PA/TC, 04044-2015-PA/TC y 02310-2016-PA/TC, ya se había tomado posición para el caso de profesores interinos. Cabe señalar que en el caso de los auxiliares en educación, dicha jurisprudencia resulta aplicable *mutandis mutandis*.

37. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional puede apartarse de sus precedentes y sus líneas jurisprudenciales al efectuar una evaluación de las mismas desde ópticas no analizadas previamente; también resulta cierto que dicho cambio de posición debe ser necesariamente explicitado, con la finalidad de motivar las razones de tal cambio de postura jurídica, a efectos de legitimar tal decisión conforme a los cánones que la Constitución exige.
38. En tal sentido, dado que el caso concreto no plantea una situación de excepción que permita superar, objetivamente, la naturaleza residual de los procesos constitucionales, considero que la demanda debe ser desestimada, pues la jurisprudencia constitucional sobre el análisis de las normas de la Ley de Reforma Magisterial y su aplicación indica que, no solo estas son de carácter heteroaplicativa, sino que las pretensiones en materia individual de los trabajadores bajo el régimen laboral público, cuentan con una vía igualmente satisfactoria.
39. Por ello, soy de la opinión que la demanda debe ser desestimada en aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, no correspondiendo emitir pronunciamiento sobre el fondo de la materia y dejándose a salvo el derecho de los demandantes de acudir a la vía procesal que corresponda.
40. Asimismo, considero importante mencionar que, pese a haber citado un grupo importante de sentencias interlocutorias en el presente voto a efectos de evidenciar la línea jurisprudencial de este Tribunal Constitucional, debo reiterar mi posición ampliamente desarrollada en innumerables votos singulares que he emitido en la aplicación de tal figura jurisprudencial, pues, considero que la misma resulta lesiva de los derechos fundamentales de defensa, al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, entre otros reconocidos en el artículo 139 de la Constitución, en los artículos 1 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional.

d. La educación no es servicio público

41. Finalmente, considero importante recalcar que la educación no es un servicio público, como lo afirma la posición de mayoría, pues el tercer párrafo del artículo 15 de la Constitución Política del Perú, a la letra preceptúa que: “Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley”, reconociendo que la educación es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI

Y OTROS

un derecho humano inherente de toda persona y no un servicio público delegable en el particular.

42. Es más, el artículo 58 de la Carta Fundamental, distingue claramente a la educación de los servicios públicos cuando preceptúa que: *“La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.”*. Es decir, separa ambos conceptos. No los mezcla ni inserta uno dentro del otro.
43. Además, ello es armónico con el régimen económico consagrado en la Constitución, que asienta el orden económico y el desarrollo nacional en la iniciativa y en la inversión privada, en el marco del pluralismo económico y la libre competencia; orden en el cual el Estado solo tiene un rol promotor e incentivador de la actividad privada, reservándose para sí muy limitadas áreas.

Sentido de mi voto

Mi voto es porque se declare declare NULO todo lo actuado a partir de fojas 126 y, en consecuencia, ADMITIR a trámite la demanda de don Vicente Santa Cruz, por la presunta afectación del principio de igualdad y el derecho al trabajo, se corra traslado al Ministerio de Educación y proceda a resolverla dentro de los plazos establecidos en el Código Procesal Constitucional. Asimismo, declarar IMPROCEDENTE la demanda de los demás recurrentes en aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional dejándose a salvo el derecho de la parte demandante para que lo haga valer en la forma legal que corresponda.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis ilustres colegas magistrados, discrepo de la sentencia de la mayoría por las siguientes razones:

Delimitación del Petitorio

1. La parte demandante solicita que se declaren inaplicables los siguientes documentos normativos:
 - i. El tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial;
 - ii. La Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley 29944; y
 - iii. La Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU

En consecuencia, solicita que se suspenda la amenaza del cese y se disponga su permanencia en su cargo de profesor con nombramiento interino, debido a que son normas autoaplicativas con vulneración directa a sus derechos constitucionales al trabajo, a la propiedad, al carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución, entre otros.

3. Señala que cuando fue nombrado como docente interino no se exigía como requisito el título pedagógico; sin embargo, actualmente se exige dicho requisito con la amenaza de que, si no lo cumple, será cesado en el plazo de dos años.

El carácter autoaplicativo y heteroaplicativo de las disposiciones normativas

4. El Tribunal Constitucional, en constante jurisprudencia ha señalado que el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionar mediante el proceso de amparo, las disposiciones normativas que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación que pretende impedir que, a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales, se quiera impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley.
5. Así también, este Tribunal a lo largo de su jurisprudencia, ha explicitado abundantemente la procedencia del amparo contra normas autoaplicativas y, obviamente, también los casos en los cuales se trata de demandas de amparo contra normas en la cuales se denuncia la amenaza, cierta e inminente, de vulneración de derechos fundamentales.
6. En tal sentido, en la sentencia recaída en el expediente 04677-2004-PA/TC se ha señalado:

3. “[...] la improcedencia del denominado “amparo contra normas”, se encuentra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCA YALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

circunscrita a los supuestos en los que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa sea heteroaplicativa, es decir, aquella cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia, la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo.

Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2º del Código Procesal Constitucional (CPCConst.), ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos. De ahí que, en dichos supuestos, la demanda de amparo resulte improcedente.”

4. Distinto es el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es decir, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada. En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos” [...].

[...]

En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente, o por la vulneración concreta a los derechos fundamentales que la entrada en vigencia que una norma autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra ésta deberá ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, u determinándose su consecuente inaplicación..

7. En consecuencia, procede el amparo (i) contra normas autoaplicativas, esto es, contra normas que constituyen propiamente un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales, y (ii) contra la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales por parte de una norma inconstitucional inmediatamente aplicable (Sentencias 04677-2004-PA/TC y 4363-2009-PA/TC); esto, además, de conformidad con el artículo 3 del Código Procesal Constitucional.
8. En el segundo supuesto, no se pone en duda el carácter autoaplicativo o autoejecutivo de la norma, sino la forma en la que se produce o producirá la afectación. En efecto, en este supuesto no se evidencia una afectación concreta, sino una afectación en ciernes; es decir, una amenaza cierta y de inminente ocurrencia (próxima, efectiva e ineludible) que el paso del tiempo o actos futuros concretarían (auto recaído en el expediente 01547-2014-PA/TC). En este sentido, corresponde pronunciarnos sobre el presunto carácter autoaplicativo de las disposiciones normativas cuestionadas.
9. Respecto de todos los documentos normativos cuestionados, esto es la Ley de Reforma Magisterial 29944 y su Reglamento, contenido en el Decreto Supremo 004-2013-ED, se puede verificar que son disposiciones normativas heteroaplicativas, puesto que su sola vigencia no afecta algún derecho constitucional. Ello se corrobora en la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, aprobado por el Decreto Supremo 004-2013-ED, el cual señala:

“Los profesores nombrados sin título pedagógico a los que se refiere la Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley, tienen el plazo de (02) años, contados a partir de la vigencia de la Ley, para obtener y acreditar el título profesional pedagógico. Vencido este plazo, los que no acrediten título profesional son retirados del servicio magisterial público. Los que acrediten el título pedagógico serán evaluados para su incorporación a la primera Escala Magisterial, de acuerdo a las normas específicas que apruebe el MINEDU.”

10. Ahora bien, mediante Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, de fecha 19 de noviembre de 2014, se establecieron las pautas de organización, implementación y ejecución de la referida evaluación excepcional. Esto demuestra, que se requerían de actos posteriores para la implementación de las disposiciones normativas cuestionadas.

11. En ese sentido, los presuntos actos que vulneran sus derechos fundamentales no son las disposiciones normativas cuestionadas, sino que hayan sido cesados del cargo de profesores interinos, ya sea por no haber superado la evaluación o por no haber acreditado ostentar título pedagógico. En consecuencia, la pretensión de los recurrentes es la reposición en el cargo de profesor interino, lo cual constituye una controversia de derecho laboral público.

Sobre el precedente Elgo Ríos

2. En la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció los criterios para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional. En ese sentido, señala que deben analizarse dos niveles para determinar si la materia controvertida puede revisarse o no en sede constitucional:

- a) La perspectiva objetiva, corrobora la idoneidad del proceso, bajo la verificación de otros dos subniveles: (a.1) La estructura del proceso, correspondiendo verificar si existe un proceso célere y eficaz que pueda proteger el derecho invocado (estructura idónea) y; (a.2) El tipo de tutela que brinda el proceso, si es que dicho proceso puede satisfacer las pretensiones del demandante de la misma manera que el proceso de amparo (tutela idónea).
- b) La perspectiva subjetiva, centra el análisis en la satisfacción que brinda el proceso, verificando otros dos subniveles: (b.1) La urgencia por la irreparabilidad del derecho afectado, corresponde analizar si la urgencia del caso pone en peligro la reparabilidad del derecho y; (b.2) La urgencia por la magnitud del bien involucrado, si la magnitud del derecho invocado no requiere de una tutela urgente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 06396-2015-PA/TC
UCAYALI
MARIO CAHUAZA MURAYARI Y OTROS

Análisis del caso concreto

13. En este caso, desde una perspectiva objetiva, tenemos que el proceso contencioso administrativo, regulado por el TUO de la Ley 29497, cuenta con una estructura idónea para acoger la pretensión del demandante, que además se encuentra sujeto al régimen laboral público, y darle tutela adecuada. Es decir, el proceso contencioso administrativo se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede resolverse el caso iusfundamental propuesto por la demandante. Ello, de conformidad con reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la cual ha señalado que en caso se advierta que nos encontramos frente a un pedido de inaplicación de una resolución del MINEDU que se encuentran conforme a la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, debe acudirse a dicha vía (Cfr. STC 03838-2014-PA/TC).
14. Por otro lado, atendiendo a una perspectiva subjetiva, en el caso de autos no se ha acreditado un riesgo de irreparabilidad del derecho en caso se transite la vía ordinaria. De igual manera, tampoco se verifica la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que pudiera ocurrir.
15. Asimismo, atendiendo a que la demanda de autos fue interpuesta con anterioridad a la publicación de la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC en el diario oficial El Peruano, corresponde habilitar el plazo para que, en la vía ordinaria, la parte recurrente pueda demandar, si así lo estima pertinente, el reclamo de sus derechos presuntamente vulnerados, conforme se dispone en los fundamentos 18 a 20 de la precitada sentencia.

Por lo expuesto, mi voto es en el siguiente sentido:

1. **IMPROCEDENTE** la demanda, de conformidad con el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional.
2. Habilitar el plazo para que, en la vía ordinaria, la parte recurrente pueda demandar, si así lo estima pertinente, el reclamo de sus derechos presuntamente vulnerados.

S.

MIRANDA CANALES

Lo que certifico:


.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y
OTROS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría.

A mi entender, el derecho al trabajo consagrado por el artículo 22 de la Constitución no incluye la reposición. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 05057-2013-PA/TC, Precedente Huatuco Huatuco, el derecho al trabajo

debe ser entendido como *la posibilidad de acceder libremente al mercado laboral o a desarrollar la actividad económica que uno quiera, dentro de los límites que la ley establece por razones de orden público*. Solo esta interpretación es consistente con las libertades de contratación y trabajo consagradas en el artículo 2º, incisos 14 y 15; la libertad de empresa establecida en el artículo 59º; y, la visión dinámica del proceso económico contenida en el artículo 61º de la Constitución.

Así, cuando el artículo 27 de la Constitución de 1993 establece que “la ley otorga al trabajador protección adecuada contra el despido arbitrario”, se refiere solo a obtener una indemnización determinada por la ley.

A mi criterio, cuando la Constitución utilizó el adjetivo *arbitrario*, englobó tanto al despido *nulo* como al *injustificado* de los que hablaba el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de 12 de noviembre de 1991.

Esto es así porque, según el Diccionario de la Lengua Española, *arbitrario* es:

Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón.

Indebidamente, la Ley 26513 —promulgada cuando ya se encontraba vigente la actual Constitución— pretendió equiparar el despido que la Constitución denominó *arbitrario* solo a lo que la versión original del Decreto Legislativo 728 llamó *injustificado*.

Semejante operación normativa implicaba afirmar que el despido *nulo* no puede ser descrito como “sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”, lo que es evidentemente inaceptable.

Más allá de su deficiente lógica, la Ley 26513 tuvo como consecuencia resucitar la reposición como medida de protección frente a un tipo de despido, entregándoles a los jueces poder para forzar la continuidad de una relación de trabajo.

Esta nueva clasificación —que se mantiene en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR— es inconstitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 06396-2015-PA/TC

UCAYALI

MARIO CAHUAZA MURAYARI Y
OTROS

Lamentablemente, este error fue ampliado por el Tribunal Constitucional mediante los casos Sindicato Telefónica (2002) y Llanos Huasco (2003), en los que dispuso que correspondía la reposición incluso frente al despido arbitrario.

Al tiempo que extrajo la reposición de la existencia del amparo laboral, Llanos Huasco pretendió que se distinguiera entre el despido nulo, el incausado y el fraudulento. Así, si no convencía, al menos confundiría.

A mi criterio, la proscripción constitucional de la reposición incluye, ciertamente, a los trabajadores del Estado sujetos al Decreto Legislativo 276 o a cualquier otro régimen laboral público.

La Constitución de 1993 evitó cuidadosamente utilizar el término “estabilidad laboral”, con el que tanto su predecesora de 1979 como el Decreto Legislativo 276, de 24 de marzo de 1984, se referían a la reposición.

El derecho a la reposición del régimen de la carrera administrativa no sobrevivió, pues, a la promulgación de la Constitución el 29 de diciembre de 1993. No cambia las cosas que hayan transcurrido casi veinticinco años sin que algunos se percaten de ello.

Por tanto, considero que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE**, en aplicación del artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL